

El nuevo Contrato Social del Brasil de Lula: *Límites y posibilidades*

Marcello Baquero*

¿Será que finalmente la democracia brasileña entra en un proceso de fortalecimiento democrático con la perspectiva de establecer un nuevo contrato social basado en los principios de teorías alternativas a la democracia representativa, tales como: la democracia deliberativa de Habermans, la democracia radical de Mouffe, la democracia reflexiva de Giddens y la democracia participativa de Pateman? ¿Será que el país conseguirá institucionalizar una orientación social en sus políticas públicas? El ciudadano común, tradicionalmente marginalizado de la escena política, ¿se transformará en sujeto de su propia historia? Estas preguntas preocupan a los científicos sociales brasileños, pues estas expectativas se crearon con la victoria de un hombre considerado “del pueblo”, para la Presidencia de la República.

El sentimiento de las personas parece ser de que finalmente el Brasil entró en un camino cualitativamente diferente del pasado y que la cultura política que se construirá de aquí en adelante será participativa y más inclusiva. Estas esperanzas fueron las que, en gran medida, ayudaron a elegir a Lula. ¿Acaso ese desafío será vencido por la nueva administración ejecutiva del Brasil? Son estas las preguntas que trataremos de responder en este breve artículo.

El escenario actual

Después de tres tentativas de postularse para presidente del Brasil, **Luis Ignacio Lula da Silva** finalmente vio su lucha y deseo materializado en la noche del 28 de octubre de 2002. Su victoria es considerada por la mayoría de los científicos sociales del país como un evento de gran significado histórico, pues puede ser el inicio de una ruptura con un Brasil neoliberal y elitista, por una nación orientada para la consolidación de una democracia social y no meramente de procedimientos.

Esas expectativas derivan del hecho de que, por primera vez en la historia del país, fue elegido, para el más alto puesto de la nación, un operario de izquierda formado en una política sindical nueva y con orientaciones claramente opuestas al modelo neoliberal. Esa formación sindical, creo yo, es una garantía contra la posibilidad de que se institucionalice un populismo socialista o una tendencia mesiánica. Su experiencia como líder sindical será valiosísima para establecer un nuevo diálogo más calificado con la sociedad brasileña.

Sin embargo, es sabido que la administración de un país no depende únicamente de las cualidades técnicas y morales de un gobernante. Es necesario mucha voluntad política y, por sobre todas las cosas, recursos materiales que posibiliten el cumplimiento de las promesas hechas en campaña.

El legado

No será fácil la tarea de recuperar el país económica y socialmente. El legado que el Presidente Lula recibió de su antecesor es pesado y podría constituirse en un obstáculo para el cumplimiento de las promesas. Si no, veamos la situación del país durante los ocho años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En primer lugar, su insistencia en la lógica del mercado no produjo el crecimiento económico necesario para resolver los graves problemas sociales del país. Inclusive la tasa de crecimiento en su gobierno fue menor que durante la llamada década perdida. Por otro lado, en los ocho años de su gobierno, el endeudamiento tanto interno como externo aumentó linealmente, generando desempleo y una reducción salarial nunca antes experimentada por los trabajadores brasileños.

* Profesor del Programa de Pós Graduação em Ciência Política de la Universidad Federal del Rio Grande del Sur - Brasil.

En un estudio con el objetivo de establecer un ranking de los principales indicadores económicos en la historia del país, el profesor Reynaldo Gonçalves de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, llega a la conclusión que la era FHC fue la peor de la historia republicana brasileña desde Prudente de Moraes. La misma opinión tiene uno de los más respetados sociólogos brasileños, Francisco de Oliveira, para quien el gobierno de FHC fue de una «mediocridad espantosa» (Folha de Sao Paulo, 29-12-2002).

Además, los datos con relación a la situación social del Brasil no son nada animadores. A título de ejemplo, veamos en números el déficit social del país. De acuerdo con una investigación llevada a cabo en el año 2000, por la Encuesta Nacional por Muestreo («Pesquisa Nacional por Amostragem») el Brasil tenía 20 millones de indigentes (viven con menos de un dólar por día) y 44 millones de pobres (viven con menos de dos dólares por día).

En esa situación, la gran mayoría del pueblo se sensibilizó y apoyó un programa que anunciaba dar fin a esa precariedad social. Y no se hizo esperar pues, inmediatamente después de haber vencido la elección, Lula anunció la creación de la Secretaría de Emergencia Social, cuyo objetivo inmediato era resolver el problema del hambre en el país.

En el paisaje que venimos describiendo, está claro que los obstáculos para generar una nueva cultura política más participativa y menos excluida no será tarea fácil, pues esas condiciones del país son trabas y limitará, por lo menos, en el corto plazo, el margen de movilidad del gobierno Lula. Por ejemplo, y como consecuencia de esa situación, el gobierno del presidente metalúrgico no está consiguiendo establecer una diferencia clara entre las acciones de su gobierno en el campo político con las de la administración de FHC.

La Dura Realidad

Como se sabe, la distancia de la retórica o de la promesa electoral, para la práctica o la *Realpolitik* es

abismal. Vivimos en un país donde la escasez de divisas y el mal aprovechamiento de los recursos son todavía evidentes y éticamente injustificables, generando un escenario que exigirá mucha creatividad y voluntad política para implementar políticas públicas realmente distributivas y justas. Pero, como la historia nos muestra, una vez en el poder, los gobernantes “descubren” que los recursos financieros son limitados, que la burocracia es deficiente, que es necesario negociar con la oposición para tratar de establecer condiciones mínimas de gobernabilidad, lo que resulta,

muchas veces, en compromisos que son ininteligibles para los electores y principalmente para los militantes del Partido de los Trabajadores (PT). No se trata, con este comentario, de cuestionar la idoneidad del Presidente, pero dadas las circunstancias discutidas anteriormente se crea una incertidumbre sobre la posibilidad del cumplimiento de los compromisos asumidos durante la campaña. Por ejemplo, la promesa de crecer a 4.5% por año y la promesa de crear 10 millones de puestos de trabajo, por lo menos para el primer año están descartadas. Ese factor es preocupante, pues una economía como la brasileña necesita crecer urgentemente para conseguir los recursos necesarios para dar inicio a la materialización de una sociedad más justa. Claro está que las soluciones no son mágicas y no se espera que ellas ocurran en el corto plazo, el problema es que las primeras medidas adoptadas por el gobierno no permiten visualizar cómo los objetivos propuestos serán alcanzados en el medio y largo plazo.

Los Obstáculos del nuevo Contrato Social

Las demandas reprimidas comienzan a surgir (demanda de aumento de salarios, reducción de precios, reducción de las tasas de interés, disponibilidad de crédito para la clase media, aumento de capacidad de empleo, entre otras) imponiendo gran presión sobre el ejecutivo.

En este escenario, la paciencia del pueblo inicialmente depende fundamentalmente del

«... Como se sabe, la distancia de la retórica o de la promesa electoral, para la práctica o la Realpolitik es abismal. Vivimos en un país donde la escasez de divisas y el mal aprovechamiento de los recursos son todavía evidentes y éticamente injustificables, generando un escenario que exigirá mucha creatividad y voluntad política para implementar políticas públicas realmente distributivas y justas.»

«... como la historia nos muestra, una vez en el poder, los gobernantes “descubren” que los recursos financieros son limitados, que la burocracia es deficiente, que es necesario negociar con la oposición para tratar de establecer condiciones mínimas de gobernabilidad, lo que resulta, muchas veces, en compromisos que son ininteligibles para los electores”

grado de credibilidad del gobierno y la confianza del pueblo en el Presidente Lula. En este momento se constata que ese crédito existe, inclusive siendo el más alto ya conferido a un Presidente del país. En una encuesta de opinión divulgada el 7 de marzo por el periódico *Folha de Sao Paulo*, el índice de confianza de los brasileños en el Presidente Lula era de 84.5%. Tal nivel de popularidad posibilita que algunas medidas, principalmente las reformas de la Seguridad Social, la tributaria y la política puedan concretizarse durante el primer año de gobierno.

La dificultad, sin embargo, se localiza en la relación que el gobierno está estableciendo con el Fondo Monetario Internacional. A este respecto, estoy de acuerdo con el historiador belga Eric Toussaint cuando afirma que no creo que sea posible al mismo tiempo seguir con los acuerdos con el FMI y con los pagos de la deuda pública externa y al mismo tiempo encontrar mecanismos de financiamiento que satisfagan las demandas existentes.

Son cosas antagónicas. En esta línea de pensamiento, uno de los principales desafíos será el establecimiento de un nuevo acuerdo con el FMI que permita disminuir el achicamiento salarial de los últimos años y al mismo tiempo proporcione las bases para un mayor crecimiento económico. Un acuerdo con esas características exigirá una reorientación de las directrices del FMI, lo que no es muy probable. Lo que resulta paradójico es que el gobierno de Lula, al contrario de lo que se esperaba, en los primeros sesenta días de gobierno ya aumentó la tasa de interés dos veces, también elevó el superávit primario para 4.5% del Producto Interno Bruto. Estas medidas, si bien son comprensibles desde el punto de vista de tratar de frenar el retorno de la inflación, pueden generar las primeras reacciones de sospecha con el gobierno. Una encuesta realizada el día 13 de marzo muestra una caída en el porcentaje de apoyo de los brasileños al presidente Lula. Los elementos que están por detrás de esa caída son consecuencia de una cierta frustración del pueblo con las acciones iniciales de carácter económico por parte del gobierno. Los ciudadanos continúan soportando los aumentos excesivos de las tarifas públicas (agua, luz, teléfono, electricidad y combustible) muy por encima

de los índices de inflación. Continúa la tendencia al deterioro de los salarios y de la calidad de vida, principalmente de la clase media, para no hablar de los pobres.

Deliberación o imposición

Ante las presiones crecientes de la sociedad brasileña por mejores condiciones de vida, el gobierno ha prometido llevar hasta las últimas consecuencias las reformas de la seguridad social y la tributaria. Sin embargo, las primeras reacciones han sido de cuestionamiento y de rechazo a la forma en que las reformas están siendo conducidas, pues retiran derechos adquiridos en nombre de un futuro mejor que aún está nebuloso. La creación del llamado Consejo Económico y Social, cuya función es la de asesorar directamente al Presidente Lula, así como establecer las bases de diálogo con la sociedad

civil, no ha tenido el efecto esperado. Esto porque la forma como los consejeros fueron escogidos, además de no estar claramente explicitados, parece mucho más ser un conglomerado de personas vinculadas a los intereses empresariales que de un reflejo de la pluralidad de la sociedad. Esto, me parece, puede generar efectos adversos ya que la historia ha mostrado que una hegemonía es constituida a partir de un centro irradiador que agrega y atrae otras fuerzas de la sociedad, más amplias, para consolidar una agenda diferenciada de

proyectos políticos, económicos y sociales. La mera heterogeneidad del Consejo no genera automáticamente una agregación de intereses diferentes, pues ignora el pluralismo existente en el sistema político.

De esa forma, la construcción de un nuevo contrato social (o pacto social), no será una tarea simple. Emblemático de tal situación es el posicionamiento de varios formadores de opinión que han comenzado a cuestionar no solamente ese Consejo sino también las políticas del propio gobierno.

Lo más interesante es que las principales críticas provienen de un grupo de diputados del propio partido del presidente, que cuestionan su postura "conservadora" con relación a las políticas implementadas, sugiriendo inclusive que el actual gobierno es una continuación del gobierno de FHC. De esa forma, como si no bastasen las negociaciones externas al

la historia ha mostrado que una hegemonía es constituida a partir de un centro irradiador que agrega y atrae otras fuerzas de la sociedad, más amplias, para consolidar una agenda diferenciada de proyectos políticos, económicos y sociales.

... De esa forma, la construcción de un nuevo contrato social (o pacto social), no será una tarea simple. Emblemático de tal situación es el posicionamiento de varios formadores de opinión que han comenzado a cuestionar no solamente ese Consejo sino también las políticas del propio gobierno.

partido, Lula tendrá que procurar la convergencia con las corrientes ideológicas disidentes del PT de tal forma que ese grupo no mine la viabilidad de las reformas mencionadas. De la misma manera, habrá la necesidad de retribuir los “favores” a los aliados electorales, el mantenimiento de la base de campaña durante el gobierno y la relativa incompatibilidad de todos esos factores con la retórica social e izquierdista tan difundidos por Lula y sus correligionarios.

Para tratar de superar ese obstáculo, el presidente Lula ha admitido la posibilidad de expulsar a los que no siguen las directrices estipuladas por el partido. En reciente entrevista a ese respecto, el Ministro de Hacienda Antonio Palloci afirmó que pretende mostrar “de forma clara” que el Programa del gobierno de Lula, marcado por la moderación económica, por un rechazo de cambios abruptos de rumbo y por el apoyo al acuerdo con el FMI, no es meramente una pieza de campaña. Sin embargo, tales declaraciones no han sensibilizado a los denominados radicales del partido que desde el inicio fueron contra la alianza con el Partido Liberal, defendían la ruptura con el FMI y, más recientemente, se posicionaron contra la nominación de Henrique Meirelles para la Presidencia del Banco Central y la elevación de la tasa de interés al 25.5%. La respuesta a esas críticas ha sido dada por el Presidente del partido, José Genuino, para quien

“cuando ellos (los radicales) critican puntos del gobierno, es necesario tener claro que fue un Programa dependido ante el pueblo. No podemos buscar otro camino” (*Folha de Sao Paulo*, 04/01/2003). Para complicar la situación, los partidos de oposición han iniciado un discurso que acusa a Lula de fraude electoral. Si bien esas disputas pueden ser consideradas normales en la política, el impacto que ellas pueden tener en un país que está buscando construir una nueva cultura política por medio de un nuevo contrato social, puede ser altamente negativa.

De esa forma, la tentativa de establecer un nuevo tipo de democracia en Brasil (participativa, deliberativa y/o radical), por el gobierno de Lula, no se puede limitar a dar la impresión de que el gobierno está escuchando a la sociedad, por medio de la fuerte presencia

de Ministros en reuniones sectoriales. Es de sentido común que la mera presencia de autoridades en tales encuentros no es garantía del establecimiento de consensos mínimos como se afirma en la democracia deliberativa. Es necesario que el gobierno especifique con claridad qué tipo de política será llevado a cabo. Si esto no ocurre en un futuro próximo, se corre el riesgo de caer en un dialoguismo inconsecuente.

En síntesis, la forma como el Presidente Lula y su gobierno enfrenten los desafíos para tratar de implementar una sociedad más justa en el Brasil, será decisiva. Esto significa que en algún momento tendrá que hacer una opción entre agradecer al FMI o responder concretamente a las demandas sociales del país.

La gran cuestión no respondida es: cuándo comenzarán a aparecer los efectos positivos de las políticas del nuevo gobierno. O el gobierno de Lula rebasa la era FHC o estará irremediamente incluido en ella. Rebasar significa redistribuir renta de manera efectiva y real, tratar el hambre como obstáculo que exige, más allá de políticas inmediatas y pragmáticas, un programa claro de gobierno con relación a la seguridad social y política de empleo. Implica también rescatar ideales socialistas reterritorializados y contextualizados de acuerdo a la realidad y a las necesidades del país. **En fin, el desafío mayor del Presidente Lula es cómo reinventar el Brasil con un nuevo contrato social. #**

De esa forma, la tentativa de establecer un nuevo tipo de democracia en Brasil (participativa, deliberativa y/o radical), por el gobierno de Lula, no se puede limitar a dar la impresión de que el gobierno está escuchando a la sociedad, por medio de la fuerte presencia de Ministros en reuniones sectoriales. Es de sentido común que la mera presencia de autoridades en tales encuentros no es garantía del establecimiento de consensos mínimos como se afirma en la democracia deliberativa.

Bibliografía

- HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, vol. 11, 1997.
- MOUFFE, Chantal. *O regreso do político*. Lisboa, Gradiva, 1996.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- TOUSSAINT, Eric. Entrevista ao Jornal *Economico* em 27-1-2003.